

安全理事会

Distr.: General
31 May 2019
Chinese
Original: English

马里局势

秘书长的报告

一. 导言

1. 安全理事会第 2423(2018)号决议将联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的任务期限延长至 2019 年 6 月 30 日，并要求我每季度报告决议的执行情况，着重说明推进《马里和平与和解协议》的进展情况以及马里稳定团为支持该协议做出的努力。

2. 安全理事会在 2019 年 4 月 3 日的安理会主席声明(S/PRST/2019/2)中，要求我在本报告中就三个优先领域的具体措施提出建议，包括在包容各方的合作进程后完成宪法改革，通过一项将重组和改革后的马里国防和安全部队有效重新部署到马里北部的全面计划以及建立北部经济开发区，由马里各方在马里稳定团即将到来的任务期间完成，并要求我就如何改进稳定团在马里中部提供支助工作的途径提出建议。安理会还请我就马里稳定团可能的重大调整提出可选方案，以使稳定团更注重优先任务，从而提高稳定团支持《协议》执行工作的成效，同时又无损马里及萨赫勒区域的稳定，无损稳定团在支持《协议》执行工作方面的核心作用，无损其与安理会第 2423(2018)号决议所确认的其他安全存在互动协作的能力，这些安全存在有可能成为相辅相成、有助恢复马里和萨赫勒区域和平与稳定的工具。

3. 本报告载有自我上次报告(S/2019/262)以来马里主要事态发展的最新情况。本报告还包括就改进马里稳定团在马里中部提供支助工作的具体措施和途径提出的建议以及马里稳定团可能进行的调整的备选方案。

二. 主要事态发展和具体措施建议

A. 主要的政治事态发展

主要事态发展

4. 4 月 5 日，估计有 15000 人在巴马科示威，抗议马里政府据称对该国事务管理不善和马里中部暴力升级。示威是由宗教领袖、政治反对党和代表因工作条件





而罢工的公务员和教师的民间社会组织发起的。4 月 16 日，易卜拉欣 • 布巴卡尔 • 凯塔总统向全国发表讲话，努力化解紧张局势。他宣布支付教师工资，在马里中部部署更多国家安全部队，并承诺向暴力受害者提供援助。

5. 4 月 17 日，执政党马里联盟党议会党团主席与政治反对党一起提出了一项对政府不信任的动议。4 月 18 日，鉴于对该动议的表决，苏梅卢 • 布贝耶 • 马伊加总理向凯塔总统递交了辞呈及其政府的辞呈。

6. 4 月 22 日，凯塔总统任命前经济和财政部长布布 • 西塞为新总理，并责成他在与执政联盟和反对党协商后组建一个新的包容性政府。5 月 2 日，西塞总理与几个反对党的代表签署了一项政治协议。该协议规定了反对党和民间社会团体参与新内阁的要素。该协议含有举行包容各方的政治对话的呼吁，以讨论宪法修订等问题，并含有签署方对执行《马里和平与和解协议》的承诺的重申。反对党领袖苏马伊拉 • 西塞选择不签署该政治协议。

7. 5 月 5 日，凯塔总统的发言人宣布组建新政府，由 38 名部长组成，其中包括 9 名妇女。前内阁由 32 名部长组成，包括 11 名妇女。共有 18 名部长来自总统多数派，3 名来自政治反对派，7 名来自民间社会团体，10 名为技术官僚。政府的宣布引起了不同反应。执政多数派和阿扎瓦德运动协调会对其成立表示欢迎，而反对派领导人西塞则批评部长人数众多，认为这将给公共财政增加不必要的负担。妇女领导人对妇女任职人数减少表示遗憾。

《马里和平与和解协议》的执行情况

8. 本报告所述期间的政治事态发展，特别是政府辞职，放缓了《协议》的执行工作。协议监测委员会于 3 月 18 日和 4 月 15 日举行了两届会议。在促进妇女参与和平进程方面进展甚微。

扩展国家权威

9. 自我上次报告以来，马里北部和中部工作地点的文职行政人员的百分比略有增加，从 29%增加到 31%，尽管总理于 4 月 2 日发布了一项行政命令，指示被任命到马里北部和中部的公务员在 4 月 30 日前重新部署到相关的工作地点。

10. 部署在马里中部和北部的国家安全部队人数从 3 122 人增加到 3 207 人。在莫普提区，他们增加了 50 名国民警卫。此外，向加奥地区增派了 35 名警务人员。

11. 关于地区一级临时行政当局的运作，共向设立的 21 个理事会拨款 120 万美元，以支持其优先行动计划的制定。3 月 27 日，凯塔总统签署了一项法令，确定了将包括人力和财政资源在内的权限逐步移交给大区、省和市议会的方式。预计这将有助于按照《协议》的规定，将国家预算收入的 30%分配给领地社区。

关于具体措施的建议：宪法审查

12. 关于宪法审查，专家委员会结束了工作，并于 4 月 1 日向凯塔总统提交了宪法修正案草案。1 月份成立的专家委员会和全国协商框架提供了技术专长和能力，以分析以前的案文，确保修订草案会考虑到《协议》的规定，并为与广泛利益攸

关方进行协商的论坛提供了专长和能力，以确保宪法审查进程的包容性。政府还听取了主要反对派领导人的呼吁，决定调整这一框架，将马里所有 280 个政党包括在内。然而，各反对派团体继续抵制协商。

13. 凯塔总统在与各政党和民间社会组织的单独会议上讨论了拟议修正案，其中包括设立参议院和审计院。反对党领袖西塞领导的联盟捍卫民主阵线和爱国力量联盟抵制了与总统的会晤。

14. 4 月 16 日，凯塔总统宣布，为响应就宪法改革进程进行更深入辩论的呼吁，将于 4 月 23 日至 28 日与政治和社会利益攸关方举行全国协商。这些协商产生的建议将反映在提交国民议会的提案草案中。在政府于 4 月 18 日辞职后，总统宣布推迟全国协商，直至另行通知。

15. 主要政治利益攸关方于 5 月 2 日签署的政治协议为就新宪法开展包容性协商进程确立了框架。完成宪法审查应该是政府的当务之急，以便尽快向国民议会提交一份经过协商的提案草案。这还需要延长将于 6 月 30 日到期的立法者当前的任期。

16. 应敦促马里政府、武装团体签署方、政治反对派和民间社会采取拟实现的优先基准路线图中提到的具体措施，以便：

- **在政府、各武装团体签署方、政治反对派和民间社会的充分参与下举行包容各方的协商进程后，通过举行全国全民投票和颁布反映《协议》所设想的体制改革的订正宪法，完成宪法改革。**

B. 主要的安全事态发展

17. 马里北部的安全局势仍然动荡不安，马里中部和库利科罗地区的安全局势继续恶化。

18. 在中部，跨社区的暴力升级，多贡和富拉尼社区之间的冲突因极端主义团体的存在而加剧，导致大量平民死亡，其中至少有 157 人在 3 月 23 日莫普提地区奥戈萨古大屠杀中丧生。

19. 在北部，加奥和梅纳卡地区的安全局势的特点是存在针对当地社区的暴力事件、土匪行为增加、存在对签署和未签署协议的武装团体成员的定点暗杀以及对马里国防和安全部队及马里稳定团的袭击。5 月 4 日，加奥地区塔拉塔耶的阿扎瓦德团结运动和阿扎瓦德运动协调会下属达乌萨哈克社区成员之间的紧张局势恶化为暴力对抗。伤亡人数无法证实，因为这两个团体发表了相互矛盾的声明。马里稳定团利用斡旋防止进一步升级。武装运动之间的敌对行动于 5 月 12 日在塔拉塔耶郊外的韦莱内恢复，导致阿扎瓦德运动协调会控制了塔拉塔耶的部分地区。

不对称袭击和其他袭击

20. 在本报告所述期间，马里北部记录的恐怖团体实施的不对称袭击次数最多(59 次袭击中的 34 次)，但最致命的袭击发生在中部。

21. 在北部，袭击发生在各大区，包括加奥(15)、通布图(11)、梅纳卡(4)和基达尔(4)。与此形成对比的是，在中部，不对称袭击集中在莫普提地区(24)。

22. 马里国防和安全部队仍然是恐怖团体袭击的主要目标和受害者。在本报告所述期间，他们成为 35 次袭击的目标，其间有 67 名士兵被打死，51 人受伤，与前一报告所述期间的 37 人死亡和 47 人受伤相比，数字有所增加。对马里国防和安全部队的袭击大量集中在莫普提(20 起)，其次是通布图(8 起)、加奥(4 起)、梅纳卡(2 起)和库利科罗(1 起)。3 月 17 日在莫普提区迪奥拉对马里武装部队的复杂袭击是最致命的，有 26 名士兵丧生。4 月 21 日，在库利科罗区圭尔对马里国防和安全部队哨所的袭击中，11 名士兵丧生。共计 12 次袭击以马里稳定团为目标，11 次袭击以签署协议的武装团体为目标，1 次袭击以国际部队为目标。

23. 在本报告所述期间，4 名维和人员死亡，12 人受伤，而上一个报告所述期间有 17 人死亡，40 人受伤。在加奥和梅纳卡，签署协议的武装团体中的 43 名成员丧生，17 人受伤。

24. 记录了共计 49 起使用简易爆炸装置的事件，其中 36 起(73%)发生在马里中部。对马里稳定团维和人员进行的减少爆炸威胁培训继续根据《改善维和人员安全行动计划》开展，以减轻威胁(第 62 段介绍了为马里稳定团人员举行减少爆炸威胁培训的最新情况)。

25. 为了应对迅速变化的威胁环境，稳定团重新安排了资产的优先次序，腾出资源用于巡逻，并提高了稳定团部队的机动性、适应性和反应能力。2018 年 10 月至 2019 年 2 月与 2017 年 10 月至 2018 年 2 月相比，稳定团巡逻次数增加了 129%。马里稳定团部队中只有 25%至 30%被分配到执行部队保护的单位。战斗车队连(共计 1000 人)不算在部队保护人员之内，尽管这些部队侧重于护送和保护马里稳定团车队。

26. 马里稳定团进一步加强努力，预防、应对和击退对其基地和车队的袭击。正如我在上次报告(S/2019/262)中概述的那样，并如 1 月 20 日对马里稳定团在阿盖洛克营地的复杂袭击所显示的那样，马里稳定团大幅提高了有力击退袭击者的能力，在本案中，袭击者人数远远超过马里稳定团维和人员。稳定团做出了重要努力，以解决装备短缺问题(见第 67 段)，并加强了与在马里开展行动的其他安全力量的协调。

中部局势/保护平民

27. 马里中部地区(该国 2000 万人口中估计有 30%的人生活在该地区)由于族裔间冲突和暴力以及恐怖团体和自卫民兵的袭击，针对平民的袭击和平民伤亡人数仍然是最高的。跨越社区界线的暴力主要发生在莫普提区的科罗和邦卡地区的多贡和富拉尼社区之间，以及莫普提区杰恩地区的富拉尼和班巴拉社区之间。

28. 马里北部的安全状况也有所恶化，主要原因是土匪行为以及恐怖团体和签署协议的武装团体的活动，主要是分别在通布图、加奥和梅纳卡等区的古马拉鲁、安松戈和梅纳卡地区。

29. 总体而言，共有 245 起事件，其中 333 名平民被打死，175 人受伤，据报发生了 145 起绑架平民的事件，而前一期间发生了 267 起事件，225 名平民死亡，

149 人受伤。在本报告所述期间，中部地区发生了 10 起爆炸事件，造成 11 名平民死亡，另有 26 人受伤。

30. 3 月 23 日对莫普提区邦卡地区奥戈萨古村的袭击是 2012 年以来最致命的事件。一群据称主要由称为多佐的传统猎人组成的武装人员杀害了至少 157 名富拉尼社区成员，其中包括 46 名儿童，打伤了 65 名其他平民，并烧毁了该村 95%的土地。马里稳定团与国家武装部队协调，为稳定安全局势，立即作出了反应，从而启动了“羚羊行动”(见第 33 段)。3 月 24 日，凯塔总统召开了部长会议特别会议，会议发布了一项法令，宣布解除陆军参谋长的职务，解散多佐自卫团体 DanNaAmbassagou，该团体被认为与袭击有关联。该团体以持续不安全为由拒绝解散，而其他人则呼吁解散该地区所有民兵和自卫团体。莫普提检察官开始对该事件展开调查，目前正在马里稳定团的支持下进行。

31. 5 月 2 日，稳定团向司法部长提交了在奥戈萨古进行的特别人权调查的结论，司法部长报告了逮捕 10 名嫌疑人以及打击恐怖主义和跨国有组织犯罪专门司法股开始刑事调查的情况。马里稳定团向全国各地的犯罪链打击实体提供技术支持，包括就莫普提地区跨社区暴力的具体问题提供技术支持。

32. 3 月 30 日，政府发起了卡皮杜行动，该行动旨在恢复莫普提区邦卡和库洛等地的稳定和制止暴力，其中包括与布基纳法索武装部队开展联合跨界行动。4 月 11 日，布基纳法索反恐部队以及马里国防和安全部队逮捕了 24 名推定的恐怖分子。马里武装部队和国际部队于 4 月 11 日至 16 日在利普塔科-古尔马地区开展了联合行动，目的是继续对武装恐怖团体施加压力。3 月 7 日至 4 月 12 日，马里国防和安全部队、“新月形沙丘”行动和布基纳法索武装部队在加奥地区开展了一次联合行动，目的是侦查和消除恐怖团体及其基地。

33. 为应对中部不断恶化的安全局势，马里稳定团于 3 月 30 日发起了“羚羊行动”，以在莫普提地区提供威慑力量，其中包括与“卡皮杜行动”协调开展的稳定团部队和联合国警察活动。马里稳定团将重点放在邦卡、邦贾加拉和科罗地区，使马里武装部队能够将资源集中在边境地区附近。

打击可能破坏和平进程的有罪不罚现象

34. 马里稳定团加强了对政府打击有罪不罚现象的努力的支持。自 2017 年以来，稳定团在中部启动了对跨社区暴力的司法对策的评估，以期就旨在加强刑事责任的起诉战略提出建议。马里稳定团还继续支持 2018 年 7 月在莫普提地区科罗区启动的综合司法与和解项目。

35. 稳定团与联合国毒品和犯罪问题办公室一道，继续向打击恐怖主义和跨国有组织犯罪专门司法股提供技术援助，包括对治安法官和调查员进行培训和辅导，并支持关键的调查。该股正在调查 460 起案件，其中 207 起涉及恐怖主义，47 起涉及跨国有组织犯罪，206 起涉及一般刑事事项。

36. 尽管动荡的安全局势导致一些工作人员缺勤和搬迁，但该股已加大努力，任命司法和监狱官员并将其部署到马里北部和中部，包括陶代尼监狱管理局区域主任。

支持重新部署经重组和改革的马里国防和安全部队的措施

37. 鉴于复杂的安全局势，重组和改革后的马里国防和安全部队有效重新部署到马里北部是建立和恢复国家权力的先决条件。马里国防和安全部队的有效重新部署将成为遏制恐怖活动和有组织犯罪的扩散的威慑力量，以及为打击有罪不罚现象所作的努力，而且还将促进马里国家文职代表的返回，从而增加获得基本社会服务和诉诸司法的机会。

38. 2018 年末在加奥、基达尔和通布图开始的加速解除武装、复员、重返社会和融合进程是重新部署马里国防和安全部队的第一步。这一进程的结果是登记了 1 423 名战斗人员，他们现在准备正式加入马里武装部队的行列，并在完成三个月的培训活动后重新部署到北部。最近几周，这一进程因体检合格证明方面的分歧和纲领会武装团体的分裂而停滞不前，该团体在实现政治和解之前暂停了对解除武装、复员、重返社会和融合进程追赶阶段的部分参与。

39. 4 月 20 日至 30 日，加速解除武装、复员、重返社会和融合进程的追赶阶段在加奥和通布图进行，目标是完成额外约 417 名协调行动机制战斗人员的工作量。迄今为止，加奥和通布图分别有 90 名和 234 名战斗人员经过筛查和登记，使总数达到 324 人。此外，该机制的 400 名成员于 2018 年 11 月参加了这一进程，但最初被认为体检不合格，他们开始在基达尔进行重新检查。共登记了 315 人。

40. 总共有 1 662 名来自阿扎瓦德运动协调会、纲领会和其他加入进程的武装团体的协调行动机制战斗人员以及 600 名马里士兵准备在马里南部的国家培训中心参加欧洲联盟促进马里武装部队培训的军事特派团支持的为期三个月的训练活动。计划在培训结束后，将他们作为重组后的马里武装部队的一部分重新部署到北部，主要任务是为加速解除武装、复员、重返社会和融合进程的第二阶段提供安保。培训尚未开始，部分原因是在由谁向南方运送该机制人员的问题上存在分歧。

41. 自 1 月以来，539 名叛逃的前马里国防和安全部队人员已登记并被转移到巴马科、马尔卡拉和塞盖拉的三个培训中心，接受欧洲联盟军事特派团支持的 45 天培训，并正式重返马里国防和安全部队。

42. 已采取进一步措施，解决与军队整编和更广泛的安全部门改革进程有关的未决问题。4 月 8 日，政府和各武装运动签署方举行了一次高级别会议，讨论界定各运动签署方前战斗人员编入马里武装部队和其他安全机构的军衔分配、重新分类以及指挥和控制方式的法令草案。阿扎瓦德运动协调会拒绝签署该草案，因为在重返社会之前死亡的逃兵家属的福利方面存在分歧。其他几个悬而未决的问题需要澄清，包括将编入马里安全和国防部队的前战斗人员总数；反恐特种部队的作用和组成；边境警卫队和领土警察的设立；中部的自愿解除武装进程(前政府辞职后，该进程暂停)工作。

43. 为了推动这一关键进程，我提议采取以下措施，这些措施可以在明年内完成。虽然马里稳定团和整个联合国随时准备提供支持，但马里政府必须承担自己的责任，包括为前战斗人员提供前往训练地点的交通工具。只有所有签署方都履行其根据《协议》所作的承诺，才能取得进展，以便：

- 解决与马里国防和安全部队中至少 2 000 名武装团体签署方成员整编和重新部署有关的未决问题，包括为此在政府、各武装团体签署方和其他相关利益攸关方的充分参与和协商一致下，通过一项界定统一军衔和配额以及处理其他未决整编标准的法令。

- 在政府、武装团体签署方和其他相关利益攸关方的充分参与和共识下，制定一项全面计划，以透明的方式逐步将重组和改革后的马里国防和安全部队重新部署到马里中部和北部，作为更广泛的国家安全部门改革愿景和相关行动计划的一部分，并符合即将出台的国防和安全政策。

C. 北部经济开发区

44. 只有在恢复国家权力的同时提供基本社会服务，而且当地居民能够从创收活动以及经济和就业机会中受益，确保马里北部实现持久稳定才有可能。建立北部经济开发区是加快向北部被剥夺权利和孤立的人口提供和平红利的重要手段。为了行之有效，除其他外，它必须包括一个基于发展战略的区域间治理机制，并通过名为“可持续发展基金”的具体信托基金或筹资工具提供资金，政府和国际社会都将为该基金提供捐助。鉴于地方当局和区域发展机构将负责监督和实施北部的发展方案，建立这样一个开发区必须与权力下放和区域化进程挂钩。此外，还必须加快设计国家以下一级的收入模式，以增加国家以下一级的税收，为社会支出和扶贫支出提供资金。

45. 尽管自《协议》签署以来，马里北部的经济发展进展缓慢，但规划部在 3 月与协议监测委员会举行的会议上提出了建立北部经济开发区和可持续发展基金的立法草案。规划部已与签署小组就这两个文本达成了一致，这些文本与政府的经济复苏战略框架和“2040 年远景规划”、可持续发展目标和权力下放改革等战略文件保持一致。关于该开发区的法案草案和法令已经编写完毕，将提交部长会议。我建议采取以下措施，以推动该开发区的建立：

- 建立北部经济开发区，为此通过必要的立法；运作可持续发展基金和相关包容性管理机制，并实施由政府、签署协议的武装团体和民间社会共同设计的试点项目，以期迅速向马里北部人民交付和平红利。

三. 人权状况

46. 人权状况仍然令人严重关切，特别是在中部以及与布基纳法索和尼日尔接壤的边境地区。据报告，在跨社区暴力、恐怖团体活动和国家反恐行动的背景下，出现了严重践踏和侵犯人权的行为。

47. 在本报告所述期间，发生了 74 起严重侵犯和践踏人权的案件，涉及至少 410 名受害者，其中至少包括 30 名妇女和 36 名儿童，而上一期间报告的案件有 79 起，受害者 422 人。共有 58 起案例发生在莫普提区，6 例发生在加奥区，各有 4 例发生在通布图区和塞古区，2 例发生在梅纳卡区。

48. 活跃在中部的社区自卫团体对最多的侵犯人权案件负有责任(44 起)。此外，“支持伊斯兰与穆斯林”组织及其他恐怖团体声称对 15 起案件负责。在加奥、通布图和梅纳卡等区，签署协议的武装团体应对 6 起侵权案件负责，协调行动机制和拯救阿扎瓦德运动各应对一起案件负责。

49. 马里国防和安全部队应对 6 起侵犯人权案件负责，包括 4 月 24 日在加奥区因塔哈卡法外处决 3 名平民的案件，所有这些案件都是在古尔马地区的反恐行动中发生的。

50. 马里稳定团继续支持真相、正义与和解委员会的工作，该委员会迄今已收到近 12 000 份证词。该委员会的全国调查小组于 3 月 19 日开始运作，已开始在全国各地进行调查。

51. 3 月 22 日，促进妇女、儿童和家庭事务部通过了 2019-2023 年期间关于妇女、和平与安全的第三个国家行动计划，以促进妇女参与和平进程和治理。马里稳定团支持在塞古、莫普提、加奥、梅纳卡、通布图和基达尔等区建立公民观察站，以监测《协议》的执行情况。

52. 国家监察和报告任务组国家监测和报告任务组核实了 145 起严重侵害马里 92 名儿童的事件。其中约 96%的侵害事件发生在莫普提区(84)，其次是基达尔(22)、加奥(17)、通布图(15)、梅纳卡(4)、巴马科(2)和塞古(1)。

四. 人道主义状况

53. 对人道主义行为体来说马里的作业环境正变得越来越复杂和具有挑战性，原因是跨社区暴力增加、犯罪、人道主义援助准入机会被剥夺(包括绑架和对人道主义工作人员的威胁)、行动受到限制(沿准入路线放置简易爆炸装置)以及小武器和轻武器扩散。

54. 据 2019 年 3 月的协调框架称，在 2019 年青黄不接之际(6 月至 8 月)，梅纳卡、加奥、通布图和莫普提等区将有 380 万人粮食无保障。2019 年，全国各地约有 660 000 名儿童面临全面的急性营养不良的风险。受影响地区严重缺乏安全饮用水(43%)，进一步加剧了这一局势，多达 130 万人需要人道主义援助。

55. 截至 5 月 7 日，马里境内有 106 164 人流离失所，其中 58%是需要保护的儿童。最大的流离失所来源是中部，莫普提区(45 660 名)和塞古(15 201 名)区有 60 000 多名境内流离失所者。马里还收容了 26 567 名难民，其中 8 457 名来自布基纳法索，1 024 名来自尼日尔。来自毛里塔尼亚姆贝拉难民营的自发回返和协助回返有所增加。

56. 学校关闭影响到全国各地 421 个社区中的近三分之一。北部和中部超过 953 所学校关闭，莫普提区 60%以上的学校关闭。因此，受影响各区有 250 000 多名儿童无法接受教育。由于不安全，北部 25%的保健设施无法运行。

57. 2019年马里人道主义应对计划仅收到所需2.965亿美元中的5 250万美元(获得17.7%的资金)。

五. 经济形势

58. 宏观经济前景总体上仍然乐观。2019年，实际国内生产总值(国内生产总值)增长率反弹至 5%。在没有供应冲击的情况下，通货膨胀应保持在西非经济和货币联盟的门槛之下。实施税收政策和行政措施，将使税收占国内生产总值比重每年增长0.4个百分点，以帮助将总体财政赤字稳定在国内生产总值的3%。尽管黄金出口量和价格有所下降，但预计 2019 年经常账户赤字状况将有所改善，然后在中期内逐渐缩小至国内生产总值的7%左右。但是，贫困率仍然很高，达47.2%。

六. 稳定团的能力

军事

59. 稳定团核定编制为13 289名军事人员，包括40名军事观察员、486名参谋人员和12 763 名特遣队人员。其中，截至5月15日，部署了12 935 名军事人员，包括37名军事观察员、448名参谋人员和12 450名特遣队人员。妇女占军事人员的3.3%。随着所有机动部队、在莫普提的快速反应部队、在通布图的特种部队连以及在加奥和莫普提的所有战斗车队连的全面部署，马里稳定团正在接近达到全面行动能力。但是，稳定团仍缺少一些关键的增强能力的手段，如直升机部队，但正在努力弥补这些不足。

警察

60. 截至5月15日，在核定的1 920名警务人员中，部署了1 738名警务人员，包括307 名单派警察(妇女占 18%)和 1 431 名建制警察部队人员(妇女占 10%)。目前正在努力挑选更多在法医、调查、犯罪情报、数据库管理系统和打击恐怖主义及严重有组织犯罪领域具有专门知识的单派警察。

文职人员

61. 截至5月15日，马里稳定团88%的文职工作人员已部署到位，包括91%的国际工作人员、84%的联合国志愿人员和86%的本国工作人员。妇女在国际员额、联合国志愿人员职位和本国工作人员员额中所占比例分别为 26%、36%和 19%。

努力优化业绩

62. 在本报告所述期间，共对(总计 45 个单位中的)13 个单位的军事业绩进行了评价。评价的单位包括4个步兵单位、2个部队保护单位、1个情报监视侦察单位和2个航空队、2个医疗队和1个工程队。经评估，所有单位表现令人满意，但稳定团需要机动部队，以继续提高对简易爆炸装置的了解。在小型协调机制的支持下，两个会员国向马里稳定团的五个部队派遣国各部署了一个流动培训小组，按照地雷行动处的标准对培训员进行简易爆炸装置环境下的作业培训。此外，

2018 年 11 月至 2019 年 4 月，在北区、东区和西区部署了三个流动培训小组，就简易爆炸装置威胁缓解、急救、伤员后送、医疗后送和部队派遣国要求的其他专题提供额外培训。与此同时，自安全理事会第 2423(2018)号决议通过以来，秘书处进行了四次强化部署前视察，以验证个人和集体军事技能。

行为和纪律

63. 从本报告所述期间开始至 5 月 8 日，记录了一项关于性剥削和性虐待的指控。马里稳定团继续执行处理性剥削和性虐待问题的战略。

64. 马里稳定团部队对一起导致一名男子死亡的侵犯人权案件负责。另外 9 人(1 名妇女、1 名男孩和 7 名男子)被任意逮捕和拘留。所有 9 人后来都被释放。

联合国人员的安全保障

65. 马里稳定团在巴马科以外的 12 个营地继续加强安全，安装了反火箭/大炮/迫击炮警报系统。通布图营地和加奥营地的闭路电视监视系统分别于 4 月 8 日和 5 月 30 日投入使用。基达尔、加奥、泰萨利、梅纳卡和通布图正在进行住宿楼上方保护单元的施工，预计到 2020 年 2 月所有地点都将完工。

66. 自马里稳定团 2013 年成立以来，共有 148 名稳定团人员死于恶意行为，包括在本报告所述期间死亡的 4 人。尚没有任何人因这些行为而被定罪。

67. 乍得、几内亚和多哥正在加紧努力，以弥补关键设备的短缺，并为特遣队部署尚未到位的防雷车和(或)装甲运兵车，这将大大提高行动效率。

财务问题

68. 马里稳定团 2019 年 7 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日期间维持费拟议预算毛额为 11.498 亿美元，目前正由相关委员会审查和审议。如果安全理事会决定把马里稳定团的任务期限延至 2019 年 6 月 30 日以后，那么马里稳定团直至 2020 年 6 月 30 日的维持经费将限于大会核准的数额。

七. 对稳定团进行潜在的重大调整的备选方案和加强其在马里中部地区提供的支持的建议

69. 应安全理事会的要求，对马里稳定团各项目标当前的优先次序进行了评估，并为马里稳定团的调整制定了备选方案，以期通过更加注重优先任务，提高其支持执行《协议》的效力。备选方案考虑到了包括马里中部在内的严峻安全局势、恐怖主义团体的威胁以及联合国人员的安全保障等因素。

70. 关于确定稳定团各项目标的优先次序方面，马里稳定团对执行《协议》的支持仍然至关重要，应继续是稳定团最重要的优先事项。马里稳定团的斡旋和在马里北部的存在对于维护自《协议》签署以来取得的成果仍然至关重要。全面执行《协议》对于稳定该国局势和萨赫勒区域局势以及实现重组和改革后的马里国防

和安全部队向马里北部的重新部署不可或缺，这将是特派团撤出战略的一个基本支柱。

71. 能否更有效地执行任务，取决于几个关键因素，包括政府和签署《协议》的各武装运动的政治意愿以及业绩和充足的资源。

72. 对马里稳定团目前能力的任何重大削减都将影响其在高度复杂的威胁环境中继续发挥支持执行《协议》的关键作用的能力。大幅度减少或撤出特派团的存在不仅会危及和平进程，而且会给马里和该次区域的总体安全局势带来严重后果。这将妨碍马里稳定团与其他安全存在互动的能力，并影响接触北方和中部边缘化人口的机会。出于这些原因，建议对马里稳定团的任务性质或特派团的总兵力不作重大改变。然而，这并不意味着维持现状。下文提出的调整特派团足迹的备选方案以及行动和结构方面的措施将有助于提高马里稳定团支持执行《协议》的效力。

A. 对稳定团进行潜在的重大调整的备选方案

73. 在考虑到马里高度复杂和具有挑战性的背景的同时，对马里稳定团当前各项目标的优先秩序的评估遵循了避免替代马里国家的各项职能和越来越多地利用有条件的支持为杠杆的原则。

74. 马里稳定团的任务是通过项目促进创造一个安全的环境，在这方面确定了进行调整的潜力。使用在短时间内规划和实施的小规模、低成本速效项目仍然是一个重要工具。速效项目的使用应限于直接支持在北部执行《协议》和(或)响应中部具体需求的项目，同时铭记这些项目的独特性质和建立信任目标。稳定团将继续审查包括支持马里和平与安全信托基金在内的筹资机制的使用情况，以确保行动的一致性和资源的一致性。支持马里当局的稳定项目应通过信托基金等其他资金来源提供资金。

75. 需要继续支持马里国防和安全部队，以确保更安全地管理马里北部和中部的武器和弹药库存。今后，建议由国家工作队而不是马里稳定团提供这种支持。设想从 2020-2021 预算年度开始，双边捐助者支助将为地雷行动处的武器和弹药管理活动提供资金。将确定包括国家工作队在内的伙伴根据其任务和相对优势承担的更多的相关任务，以作为过渡计划、能力和差距图以及资源调动战略的一部分。马里稳定团还将审查其性别平等咨询能力，以期在所有支柱和构成部分中巩固和精简这一关键职能。

76. 马里稳定团对萨赫勒五国集团联合部队的支持仍然至关重要，应继续与建立人权和国际人道主义法遵守框架齐头并进。在稳定团内设立一个由包括人权尽职政策工作队在内的相关部门代表组成的专门支助小组，将使马里稳定团能够与马里的其他安全存在密切合作，更有效地协调对该联合部队的支助。

77. 如上文第 25 和 26 段所述，马里稳定团部队在加强态势和业绩、改变心态和改善准备方面取得了重大进展。在过去几个月里，随着行动的频率、持续时间和规模的增加，稳定团还改善了行动节奏和效力。白天和夜间徒步巡逻也有所增加。重新确定资源的优先次序使稳定团得以腾出以前用于部队保护的更多单位。重要

的设备和能力短缺，特别是在装甲运兵车方面的短缺，已经得到解决。更具流动性的方法和态势使马里稳定团能够加强能力，防止武装团体大量集结和发动有针对性的袭击，将部队和安全投射到偏远地区，并为恢复国家权力创造有利环境。

78. 建议稳定团部队通过在其部署区增加受保护情况下的机动性、灵活性、敏捷性和主动姿态，进一步提高效力和效率。这样做将需要对其现有的一些单位进行重组，并部署更多的能力。为了调整马里稳定团在中部的足迹，同时考虑到杜恩扎和莫普提人口中心的主要保护需求，马里稳定团在迪亚巴利的营地应在 2020 年初移交给马里武装部队。这将减少稳定团部队的实际足迹以及相关的后勤/维持和保护需求。将腾出来的 650 名人员应用于其他敏感地区的增援，包括莫普提地区。应确定更多营地，以便进行逐步和有条件的移交，并将此作为重组和改革后的马里国防和安全部队有效重新部署到马里北部的全面计划的一部分。

79. 提高特派团的流动性将是一个关键因素，可增强其应对不断变化的行动环境的能力，特别是在马里中部，并缩短其反应时间。这一调整将通过建立马里稳定团的快速反应能力来加强稳定团的机动行动能力。快速反应能力将把调整后的步兵单位作为主要机动要素，并在需要时配备辅助因素和其他特派团组成部分。通过部署通用直升机和攻击直升机，这种能力的机动性将得到加强和支持。在步兵营保留其机械化和机动化车辆需求的同时，直升机将用于快速调动任务组的小部分人员进行有限规模行动或启动更长时间的行动。快速反应能力也将得到现有监视和情报能力的支持。

80. 建议对目前部署在巴马科的两支建制警察部队的部署进行修订，重新部署两支部队中的一支，以加强马里稳定团在中部的存在。这将使马里稳定团能够在这一高度动荡地区开展更加协调的行动，同时加强对国家安全部队的支持，并根据需要为人道主义准入提供便利。

81. 巴马科的建制警察部队，其中一支部队依靠一个嵌入式特别干预小组，目前正在为联合国工作人员和设施的安全框架作出贡献，此外还有一个 250 人的机械化部队保护连在为此作出贡献。建议秘书处和马里稳定团对巴马科的安保安排进行审查，以确定措施，改善安保控制和支助，包括为此缩小联合国人员居住区，并考虑到合并现有基础设施，将其搬迁至巴马科综合特派团总部。审查还应旨在确定适当和专门的能力，以取代目前的部署，并让东道国政府进行可能的参与，确保联合国人员和设施的安全和安保。

82. 为了利用稳定团与欧洲联盟的伙伴关系，建议马里稳定团审查其在巴马科的警察培训平台，并重新考虑目前受雇在巴马科开展培训活动的至少 20 名单派警察的用途。这些活动中的一些可由欧盟萨赫勒马里能力建设团代为负责。向马里北部重新部署单派警察应该基于下列条件：确保单派警察的部署与部署更多的国家警察人员齐头并进。

B. 加强稳定团在中部地区提供的支持的建议

83. 根据安全理事会第 2423(2018)号决议，稳定团做出重大努力，调整其态势，以优化和重新平衡马里中部的军警和文职存在，同时不妨碍其在北部实施战略优

先事项的能力。这些努力中的一部分包括为中部制定一项综合战略，并在 2019 年底前组建一支新的建制警察部队并部署到莫普提区。在跨社区暴力激增的背景下，马里稳定团与国家安全部队一道，充分利用特派团现有的快速反应能力以及空中监视资产和技术，在科罗省和邦卡省开展了协调行动。这些行动增加了马里稳定团文职人员和调查小组的流动。

84. 在马里中部，马里稳定团应继续优先努力促进国家行政机构的回归，包括为此支持马里国防和安全部队在马里中部的重新部署和保护平民。对话和政治宣传、支持法治与和解、在妇女和年轻人的参与下调解和解决地方冲突，对于加强对平民的保护至关重要。为配合这些，同时还要采取积极主动的有力措施劝阻潜在袭击者并在必要时让他们参与进来，帮助为提供人道主义援助创造一个安全的环境。

85. 建议马里稳定团加强对当局的支持，以打击马里中部的有罪不罚现象，同时进一步加强与包括欧洲联盟在内的伙伴的合作。稳定团还将加强与舆论领袖和广大公众的沟通努力，对其保护平民方面的作用和能力进行有效的期望管理，同时强调马里当局的作用和责任。政府目前正在修订中部各区综合安全计划，这可能为马里稳定团在中部的努力提供更多切入点。

八. 意见

86. 在短暂的政治不确定性之后，政府和反对党签署了一项政治协议，重新承诺执行《马里和平与和解协议》，这是一个令人鼓舞的事态发展。一个更具包容性的政府现已到位，为马里人民制定了雄心勃勃的计划。我赞扬凯塔总统在处理这一局势时采取的协商方法，以及反对党和其他利益攸关方在这方面的贡献。我敦促政府和所有马里利益攸关方，包括《协议》签署方，加倍努力，通过加快《协议》的全面执行和完成宪法审查进程，应对该国面临的许多紧迫挑战，同时加紧努力制止马里中部的暴力。现在是时候了，全体马里人要站在一起，坚持不懈，显示决心，克服面前的多重挑战，为建设一个更加和平与稳定的马里奠定坚实基础。

87. 《宪法》的修订不仅是《协议》的主要原则之一，而且《协议》的执行和和平进程的结果取决于宪法审查进程的完成。《协议》下设想的体制和政治改革需要植根于《宪法》，特别是那些旨在确保马里人民在国家机构中有更大和更公平代表性的改革。因此，最终完成宪法审查的进程必须尽可能具有协商性、包容性和协作性，并确保代表马里社会多样性的所有关键利益攸关方的认同。我呼吁马里所有利益攸关方，包括政府、政治反对派、在《协议》上签字的各武装运动，还有民间社会，作出协调一致的努力，纳入妇女和年轻人等代表性不足的人口群体。马里妇女的作用必须从一种单纯的代表作用发展成为积极参与、协商和包容的作用。

88. 《协议》仍然是推进和平与和解进程以及解决该国多重和相互关联的危机不可或缺的多重改革的唯一有效框架。我呼吁所有签署方毫不拖延地最后确定经修订的执行路线图，并履行其承诺。充分和无条件地尊重执行工作是唯一的前进道路，这是不容谈判的。完成宪法审查；将第一批前战斗人员整编纳入军队并重新部署到

马里北部以及北部经济开发区的运作是今后 12 个月可以实现的具体、及时措施。这些措施还将向马里人保证，有关方面有着看到这一进程结束的坚定决心。

89. 马里的安全局势仍然令人严重关切。恐怖团体继续演变并跨越边界，影响到布基纳法索和尼日尔，并影响到该区域以前未受恐怖主义影响的国家。局势仍然高度复杂，而且正在迅速变化。马里北部和中部的安全挑战是不同的，有不同的驱动因素。然而，缺乏有效的国家存在仍然是武装团体和准国家结构得以扩散的一个关键因素。在此背景下，马里稳定团的存在对于马里的稳定仍然至关重要，它是抵御许多地点不安全蔓延的屏障。国家安全部队、萨赫勒五国集团联合部队和法国部队在萨赫勒地区打击恐怖主义的协调努力仍然至关重要。马里稳定团及其伙伴大大加强了协调行动的努力，相辅相成，创造了互利的环境，并使它们能够根据人权尽职政策，更好地集中精力执行相关任务。我非常感谢这些部队在敌对和危险的环境中工作的勇敢士兵所做的重要努力和牺牲。我高度赞赏“新月形沙丘”行动和萨赫勒五国集团联合部队最近领导的行动，安全理事会也知道我的看法，需要什么才能让萨赫勒五国集团联合部队全力运作。我最强烈地谴责对国家和国际安全部队的袭击。我感到悲痛的是，马里国防和安全部队在迪乌拉和吉尔雷的袭击中遭受重大损失，马里稳定团 4 名维和人员因恶意行为死亡。我记得，根据国际法，针对联合国维和人员的袭击可构成战争罪，并再次呼吁马里当局不遗余力地查明所有袭击维和人员的肇事者，以便将他们绳之以法。

90. 我对马里中部最近暴力激增感到震惊，暴力日益影响平民。我呼吁当局为保护平民加紧开展协调努力。莫普提地区奥戈萨古村的袭击是同类袭击中最严重的，造成 157 名平民死亡。必须将肇事者绳之以法。有罪不罚助长暴力。所以，我再次呼吁马里当局加紧努力，结束有罪不罚现象。解决马里中部的局势问题需要政府明确承诺加强应对措施，解决极端主义运动、社区紧张关系、小武器和轻武器扩散以及族裔自卫团体的武装问题。如果这些关切得不到解决，就很有可能进一步升级，从而可能导致犯下暴行罪。国际社会方面，必须评估它还能再做些什么来支持当局。马里稳定团已采取措施，加紧支持当局处理中部地区的局势，并随时准备在这方面采取进一步措施。

91. 我再次强调，《协议》仍然是马里和平进程的唯一有效和可行的框架。全面执行《协议》，包括其发展方面的内容，对于稳定该国局势和实现重组和改革后的国防和安全部队向马里北部的重新部署不可或缺。我的特别代表和整个稳定团为支持各方推进和平进程和制止中部地区的暴力而采取的行动，包括为此军事和警察部门采取更加积极和机动的姿态，均值得肯定。和平进程正处于关键时刻，马里稳定团的存在以及政治和安全作用在未来 12 个月仍将至关重要，以便取得进一步进展。有鉴于此，我建议将马里稳定团的任务期限再延长一年，延至 2020 年 6 月 30 日，并按照我在上文建议中提出和概述的方式进行配置。马里稳定团正以最大能力运作。如果预计稳定团在马里中部发挥的作用超出我在上文第 83 和 84 段建议的支助范围，稳定团将需要根据实地的全面评估请求增加能力和资源。

92. 防止暴力和不稳定的加剧将需要通过更加综合的办法解决危机的根源，其中包括贫困、不发达、年轻人缺乏机会以及气候变化等。我呼吁所有国家、区域和国际

行为体加紧努力，按照联合国萨赫勒综合战略及其支助计划，通过人道主义援助和可持续发展，应对马里和整个萨赫勒地区面临的多重威胁。马里局势是对国际社会是否有能力动员起来支持和平与稳定的考验。马里的安全对整个萨赫勒地区有影响，这反过来又影响全球稳定。我呼吁国际社会紧急调动援助马里人道主义呼吁所要求但尚未落实的资金，以便向有需要的人提供关键救济，并为萨赫勒优先投资方案向五国集团拨付资金，以执行《2063 年议程：我们希望的非洲》和《2030 年可持续发展议程》。

93. 我非常感谢我的特别代表穆罕默德•萨利赫•阿纳迪夫坚定不移的奉献和领导。我非常感谢马里稳定团人员、联合国国家工作队以及部队和警察派遣国的坚定承诺，这些承诺往往是在极端和具有挑战性的条件下做出的。我赞扬阿尔及利亚领导的国际调解小组的成员、非洲联盟、西非国家经济共同体、欧洲联盟及其他区域组织、多边和双边伙伴、联合国各机构、基金和方案、非政府组织以及所有其他伙伴对马里和平的坚定承诺和宝贵支持。

附件一

截至 2019 年 5 月 15 日联合国马里多层面综合稳定团的军事和警察人数

	军事			警察								
	出差专家、参谋和部队人员			单派警察			建制警察部队			警察共计		
国家	男	女	共计	男	女	共计	男	女	共计	男	女	共计
亚美尼亚	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
奥地利	2	1	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—
孟加拉国	1 284	17	1 301	—	—	—	236	44	280	236	44	280
比利时	80	11	91	—	—	—	—	—	—	—	—	—
贝宁	245	14	259	16	2	18	137	—	137	153	2	155
不丹	4	—	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—
波斯尼亚和黑塞哥维那	1	1	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
布基纳法索	1 654	54	1 708	10	7	17	131	9	140	141	16	157
布隆迪	1	1	2		—		—	—	—		—	
柬埔寨	285	18	303	—	—	—	—	—	—	—	—	—
喀麦隆	3		3	10	4	14	—	—	—	10	4	14
加拿大	124	18	142	1	3	4				1	3	4
乍得	1 433	18	1 451	17	2	19	—	—	—	17	2	19
中国	386	17	403	—	—	—	—	—	—	—	—	—
科特迪瓦	160	3	163	16	5	21	—	—	—	16	5	21
捷克	5	2	7	—	—	—	—	—	—	—	—	—
丹麦	1		1		—		—	—	—		—	
埃及	1 077		1077	4	0	4	140		140	144	—	144
萨尔瓦多	279	24	303	—	—	—	—	—	—	—	—	—
爱沙尼亚	4	—	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—
埃塞俄比亚	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
芬兰	4		4	1	1	2	—	—	—	1	1	2
法国	25		25	15		15	—	—	—	14		14
冈比亚	3	1	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—
德国	352	20	372	9	3	12	—	—	—	9	3	12
加纳	131	19	150	—	—	—	—	—	—	—	—	—
危地马拉	2		2									
几内亚	853	16	869	9	7	16	—	—	—	9	7	16
匈牙利	—	—	—									
印度尼西亚	12	—	12	—	—	—	—	—	—	—	—	—
意大利		1	1	2	—	2	—	—	—	2	—	2

	军事			警察								
	出差专家、参谋和部队人员			单派警察			建制警察部队			警察共计		
国家	男	女	共计	男	女	共计	男	女	共计	男	女	共计
约旦	67	—	67	11		11	—	—	—	11		11
肯尼亚	11	1	12	—	—	—	—	—	—	—	—	—
拉脱维亚	8	1	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—
利比里亚	106	10	116	—	—	—	—	—	—	—	—	—
立陶宛	35	2	37	—	—	—	—	—	—	—	—	—
马达加斯加	—	—	—	2	—	2	—	—	—	2	—	2
毛里塔尼亚	7	—	7	—	—	—	—	—	—	—	—	—
墨西哥	2	1	3									
尼泊尔	196	3	199	—	—	—	—	—	—	—	—	—
荷兰	245	17	262	7	3	10	—	—	—	7	3	10
尼日尔	856	13	869	31	7	38	—	—	—	31	7	38
尼日利亚	66	17	83	2	5	7	100	40	140	102	45	147
挪威	13	1	14	—	—	—	—	—	—	—	—	—
巴基斯坦	5		5									
葡萄牙	2		2	1	—	1	—	—	—	1	—	1
罗马尼亚	2	1	3	2	—	2	—	—	—	2	—	2
塞内加尔	1 246	32	1 278	22	1	23	249	31	280	271	32	303
塞拉利昂	18	1	19	—	—	—	—	—	—	—	—	—
西班牙	1		1									
斯里兰卡	205	—	205	—	—	—	—	—	—	—	—	—
瑞典	237	24	261	3	2	5	—	—	—	3	2	5
瑞士	4	—	4	3	—	3	—	—	—	3	—	3
多哥	908	30	938	19	1	20	259	20	279	278	21	299
突尼斯	79	3	82	35	1	36	—	—	—	35	1	36
土耳其				2		2				2		2
大不列颠及北爱尔兰联合王国	2	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
美利坚合众国	7	2	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—
共计	**12 740**	**415**	**13 155**	**253**	**54**	**307**	**1 289**	**143**	**1 432**	**1 540**	**198**	**1 738**

附件二

地图


MINUSMA
Deployment
May 2019
MAURITANIA
ALGERIA
SENEGAL
GUINEA
BURKINA FASO
GHANA
BENIN
NIGER
Sector WEST
Sector NORTH
Sector EAST
Sector SOUTH
National capital
Regional capital
Town, village
Major airport
International boundary
Regional boundary
Sector line
Main road
Other road
Track
Railroad
Bamako
Kidal
Gao
Tombouctou
Tessalit
Aguelhok
Mopti
Sevare
Ménaka
Ansongo
Goundam
Ber
Anefis i-n-Darane
Bourem
Douentza
Ouagadougou
The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.
Map No. 4506 Rev. 29 UNITED NATIONS
May 2019 (Colour)
Office of Information and Communications Technology
Geospatial Information Section